

国有资产出资人代表

大型集团公司成为国家授权投资的机构
实施研究

郑海航 邵 宁 主编

经济管理出版社

责任编辑 孟书梅

版式设计 蒋 方

责任校对 孟赤平

图书在版编目(CIP)数据

国有资产出资人代表:大型集团公司成为国家授权投资的机构实施研究/郑海航,邵宁主编. - 北京:经济管理出版社,1999.8

ISBN 7-80118-832-2

I. 国… II. ①郑… ②邵… III. 大型企业-投资-研究-中国
IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 25795 号

国有资产出资人代表

——大型集团公司成为国家授权
投资的机构实施研究

郑海航 邵 宁 主编

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:中央党校印刷厂

850×1168 毫米 1/32 4.25 印张 81 千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷

印数:1—3000 册

ISBN7-80118-832-2/F·792

定价:8.00 元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街 2 号 邮编:100836)

《国有大型集团公司成为国家 授权投资的机构实施研究》课题组

课题组负责人：

邵 宁(国家经贸委企业改革司司长)

郑海航(首都经贸大学教授、副校长)

课题执笔人：

郑海航 李海舰 沈志渔 张金昌

课题组其他成员：

白英姿 唐海滨 任 智 李应明

李 群 吕 朴 周放生 王 欣

唐祖君 梁 彦 王海林 林庆苗

晓 宁

**《国有大型集团公司成为国家
授权投资的机构实施研究》课题
结项论证研讨会
暨专家学者对课题评价
(代序)**

最近，由中国社科院博士生导师、首都经济贸易大学副校长郑海航教授和国家经贸委企业司司长邵宁研究员共同负责，由 UNDP 资助，由国家经贸委、中国社科院、国家计委、国家体改委、国有资产管理局等部委和中远、中信、宝钢等特大型企业有关研究人员共同组成的联合课题组，经过两年的辛勤调查和研究，圆满完成了《大型企业集团成为国家授权投资的机构实施研究》重大课题研究报告，并于国家经贸委学术会议厅隆重举行课题结项研讨会并胜利结项。会议先由企业司司长邵宁研究员介绍了这一课题的背景和指导思想，然后由总课题主持人郑海航和分课题主

持人沈志渔、李海舰、张金昌、白英姿分别就研究报告的主要内容做了简要报告。

参加结项研讨会的评审专家和课题组成员共40多人。评审专家都是我国对企业集团和授权投资机构很有研究的学者和企业集团领导，其中董辅弼、邓荣霖、陈佳贵、魏杰、管维立、李肃、黄速建、陈小洪和一汽集团副总经理、东联公司副总经理都作了热烈发言，他们一方面对课题成果给予充分肯定和高度评价，同时对如何建立“国家授权投资的机构”，即构造国有资产出资人代表，发表了各自的见解。这一研究成果和研讨会对深化国有资产管理改革，落实国有资产出资人代表，保证国有资产的保值增值，已经发挥，并将继续发挥重要作用。现将与会专家学者部分发言摘登如下（根据记录整理，未经本人审阅）：

董辅弼（著名经济学家）：

课题组对这个课题下了很大功夫，我感到课题研究报告写得很好。课题组提出，通过授权投资机构，使下属企业同政府可以分离开来，从而实现政企分开。授权投资机构这个隔离带对下属企业来讲是可以的、有效的，但还要防止这个机

构变成“准政府”。

对代表国家经营国有资产的授权投资机构，曾设想几种形式，有国有资产经营公司，有的则搞国有行业性总公司，实践起来容易搞成政府“翻牌公司”，很多人反对，企业集团成为授权投资的机构也是一种思路，但要限于国有大型企业集团。企业集团需要大权，即企业发展权，谁来监督？董事会、监事会怎么设立？都是普遍关心的重要问题，包括大企业，今后恐怕大都要股权多元化，这些问题不光课题组研究，大家都要深入研究。

陈佳贵（中国社会科学院副院长、教授）：

课题组经过长时间研究，做了大量的调查和研讨工作。我感到他们的研究报告有这样几个特点：一是从实际出发，指出了人们对授权投资的不同看法，有的主张授给行业总公司，有的主张授给企业集团，课题分析了授给企业集团的必要性，分析得很好；二是以应用研究为主，好在研究成果可以马上实行；三是构造了授权投资机构的基本框架；四是该研究成果已经初步经过了实践检验。因此，这个研究报告是一个很好的报告。

邓荣霖（中国人民大学教授）：

这个课题对推动改革有重要的积极意义。通过改革怎样提高国有企业的竞争力？课题组提出让大型企业集团成为国家授权投资的机构是很有意义的，它有利于打破条块分割，有利于政企分开，也有利于防止政府搞“翻牌公司”。补充一个建议，要使企业集团成为产业支柱，那就必须是跨国型大集团公司，本身应是股权多元化的，用少量国有资产带动大量资产。

管维立（原国有资产管理局企业司司长、教授）：

看了课题组的研究报告，我有三点印象很深：一是抓住了我们国有企业要与世界级企业相抗衡，而又势单力薄这个大题目；二是从政企关系入手，对大企业缺乏发展权讲了很好的意见；三是针对政府自身改革和国家股东监管方面进行了很好的研究。将来国家层次上可以成立“国家投资控股委员会”。

魏杰（清华大学经管学院教授）：

这个课题是很难做出来的。课题组考虑实际，课题做得很好，很成功，很有意义。课题报告触

及到投资利益主体不到位这一最大弊端上，把国有产权通过授权，“下放”到大型企业集团，可以解决政府不担经济责任的弊端。授权给现有大型企业集团，可以有效地抑制政府搞“翻牌公司”。大集团的系统设计也是要肯定的。提点建议是，董事会、监事会的设计中，董事、监事是否职业性的，关键在能否达到董事会和监事会的职能和目的。

前 言

在国有企业改革中，有一个重要问题至今没有解决，就是国有资产出资人没有到位。这一问题是否解决，关系到是否有人对国有资产的保值增值真正负起责任，关系到国有企业是否充满活力，迅速发展。我们这个课题就想力求解决这一问题。

两年前，由国家经贸委企业司司长邵宁研究员倡导，由国家经贸委、国家计委、国家体改委、国有资产管理局和中国社会科学院研究企业集团和企业改革的部分学者和学者型官员组成了联合课题组，一起对构造大型国有企业的国有资产出资人代表进行了较深入系统的研究和制度设计，提出了让特大型企业集团（母公司）成为国家授权投资的机构，即出资人代表的构想，并在个别特大企业集团公司进行了实践。

在做课题期间，国家经贸委企业司邵宁司长作为本课题的负责人之一为课题的顺利开展，做了卓有成效的领导工作。白英姿处长、任智处长以及企业集团处的同志们不辞辛劳，做了大量的组织工作，中远公司、中信公司、宝钢和上海、深圳的政府和企业为课题调研提供了很好的帮助和配合，正是由于各方的大力支持和课题组全体同志的

努力工作，才使这一庞大的联合课题组的工作取得成功。

本课题主要分一个主报告、三个分报告和几个案例。主报告共分四个部分：①企业集团成为国家授权投资机构的理论根据。②国家（所有者）同国家授权投资机构的关系，即国家和机构的职权责的划分。③国家授权后，宏观政策的配套和调整，即外部制度环境改革。④国家授权后，集团公司组织机构和管理制度需作重大调整，进行深刻的改革。

通过本课题，我们的目的至少应回答以下几个问题：

第一，为什么企业集团成为国家授权投资机构特别需要研究？对此，可以用两个“难以”来概括，一个是国有资产的出资人难以到位；一个是集团因无充分发展自主权，难以成为有国际竞争力的真正市场主体。

要解决就需要找一个突破口，即构造国家授权投资的机构。因为国家授权投资机构，是介于政府和普通企业之间的屏蔽，可以有效地解决政企分开和政资分开。

第二，国家授权投资机构的性质“特殊企业法人”决定了其性质具有二重性：一方面，“企业法人”具有企业性质，和普通企业一样，按商业化规则运行，追求经营效益和效率，追求资本的保值增值。另一方面，“特殊”企业法人：①是最高级次的经营实体，在它之上没有经营实体，而且不受公司法约束。②被出资人授权，行使出资人权利，也可以说成为“准出资人”，“准”的含义，一是被授权不完整，股东的三大权利：决策权、收益权、选择经营者权。授权投资的机构三大权利有其二；二是可授可

收。

第三，企业集团成为国家授权投资机构的必要性，成为国家授权投资机构的生长点，至少有4个：①行业部。②行业性总公司。③国资经营公司。④大企业集团。为什么我们要选择企业集团成为“国家授权投资机构”，而且是一种最佳选择、最好生长点呢？

我们从体制改革、经济发展、结构调整三个方面论证了其必要性，且特别强调，同行业部、总公司生长点相比，大型企业集团的生长点更好，这是因为：①其固有的企业性质很容易构筑合理机制，健全投资主体。②有很强的经营管理能力和资本运营主体。③市场中有实力、有活力，而行业部很难避免“翻牌公司”，很难摆脱窒息企业活力的官僚衙门作风。所以大型企业集团成为国家授权投资机构应是最佳选择。企业集团成为国有资产出资人代表，它保证了充满活力的国有资产管理体制的建立。④为大集团迅速扩张成为世界级跨国公司准备了体制条件；为国有企业的调整，战略性重组奠定了基础。

第四，怎样来保证授权后国有资产的保值增值和国有资产安全运行（即建立什么样的机制，才使国家对授权放心），可从外部、内部建立五个层次的约束监督机制来保证安全运行：①政府通过机构的报告制度、备案制度对“机构”经济活动监控。②政府派监事会（专职化、专业化）监督，监事会人员的工资津贴由国有资产管理委员会发放。③有权威的社会中介组织专业监督。④董事会决策前要进行可行性论证。调研后提出多种方案，重大决策由

中介机构论证评审后，再由董事会决定。⑤建立经营者的职业风险约束机制和激励机制，董事会决策时，每个董事必须对自己的意见负责，特别是董事长、总经理，以“职业生命”对自己的决策负责，一旦决策成功，应获得足够的物质和非物质奖励。一旦出现重大失误，将在利益和名誉上蒙受重大损失，甚至终生丧失企业家这一辉煌职业。

以上四个问题实际上是构造国资出资人代表必须回答的重要问题，我们进行了初步研究，并设计了一些基本框架。我们提出的这些框架和思路，肯定存在许多很不完善之处，但是，我们毕竟迈出了探索的一步，而且这是来自四面八方的几十位学者、官员和企业管理人员同心同德，呕心沥血，刻苦钻研的结果。它凝聚了几十位同仁的汗水、智慧和愿望。值此党的十五届四中全会专门研究深化国企改革的历史时刻，将我们的集体研究成果发表，以便抛砖引玉，深入探讨，为国有经济注入新的活力。

以此献给党的十五届四中全会。

郑海航

1999年5月8日

目 录

代 序	(1)
前 言	(1)
主报告 国有大型集团公司成为国家授权 投资的机构实施研究	(1)
分报告 I 国家授权投资的机构与国家的 关系问题研究	(23)
分报告 II 国家授权投资机构的投融资 功能及政策取向研究	(43)
分报告 III 国家授权投资的机构内部制度 建设研究	(67)
附件 I 中国东联石化集团有限责任公司 组建方案和章程研究	(79)
附件 II 中信公司成为国家授权投资的 机构试点方案研究	(97)
附件 III 澳大利亚、新西兰国有企业改革 考察报告	(105)

主 报 告

国有大型集团公司成为国家授权 投资的机构实施研究^{*}

一、成为国家授权投资的机构的理论和法律依据

(一) 问题的提出

国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节，国有企业改革的方向是建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。在建立现代企业制度的企业改革中，遇到了一系列的问题，其中突出的几个问题是：企业国有资产的出资人代表难以明确、难以到位；大企业缺乏让其充分自我发展的自主权，难以成为有竞争实力的真正市场主体；政府与企业之间的资产经营责任不清等等。这些问题相互交织、盘根错节，必须找到一个突破口。要

^{*} 本报告由《国有大型集团公司成为国家授权投资的机构实施研究》课题组完成。

使企业真正进入市场，按市场规则办事，做到自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展，这个突破口可从明确企业出资人代表的责任和经营者的责任，并授予相应的权利，构造国家授权投资的机构的工作开始。

任何企业都是由出资人创办的，即每个企业必须有自己的出资人和股东。我国的国有企业基本都是由政府直接出资或经政府批准项目后指定国家银行提供贷款而设立的，政府既是“婆婆”又是老板。政府事实上是大量国有企业直接的出资人，这种状况给政企分开造成了困难。近年来，随着国有资产管理体制改革探索的深化，人们开始认识到，在政府国有资产行政管理部门和大量国有企业之间，构造国有资产经营主体，通过这层中介的屏蔽作用实现政企分开。但是，在国有资产经营主体与政府之间，仍然存在一个政企分开的问题。这一层次政企分开的制度安排对于大型国有企业集团的现代企业制度建设具有至关重要的影响，因为在大型国有企业集团母公司或控股公司之上，不应该再构造出一层企业性的国有资产经营主体，它们的直接出资人就应是行政性的政府部门。而由行政部门直接地、外在地行使股东权利，尤其是企业重大决策权，往往妨碍政企分开的实现，使行政部门的外部决策不承担经济责任。解决这种最高级次政企分开的问题的途径，只能是政府将自己作为国有企业出资人拥有的股东权利，部分地、有监控地授予一些具备资格的、能够承担国有资产保值增值的国有资产经营主体，即国家授权投资的机构，使之拥有作为企业能够自主发展的决策权，政府保留监

管、进行人事调整，乃至收回授权的权力，以此来规范政府和最高级次国有资产经营主体之间的权利与责任。

(二) 概念和特征

国家授权投资的机构，是由国家单独出资形成的，经国务院或国务院授权的省级人民政府批准新设或改建设立的，代表国家对授权范围内的国有资产行使出资者权利，对国有资产负保值增值责任，并经工商部门登记注册的特殊企业法人。

国家授权投资的机构，从追求经营效益和效率这一点来讲，它和一般企业没有区别，仍然要按照商业化规则运行。但它的特殊性在于：

(1) 它是经营国有资本的最高级次的经营实体，一般股份公司和有限责任公司都在它之下，在它之上，没有其他经营实体，只有代表国有资产所有者的政府。

(2) 它是经国家批准而采取国有独资形式的公司，它依据批准的公司章程运作，进行公司化经营但不受《公司法》约束。

(3) 它拥有更大的权利，主要包括投资权、融资权、资产收益的分配权、资产处置权、对外贸易权等。

(4) 它可以单独出资设立国有独资公司。

(5) 它的对外投资可能超过自身净资产的 50 %。

(三) 构造国家授权投资的机构的必要性

确认有条件的国有大型集团公司成为国家授权投资的

机构，对我国的体制改革、经济发展、结构调整都是很有必要的。

1. 是深化国有企业改革、建立国有资产管理新体制的客观要求

中央关于深化国有企业改革、建立国有资产管理新体制的目标已很明确，但在具体操作上遇到了国有资产的出资人代表难以明确的困难。《公司法》将国有资产的出资人或投资主体定义为国家授权投资的机构或国家授权的部门。确认成为国家授权投资的机构在实践中主要有两种做法：一是依托行业性总公司和行业主管部门组建国家控股公司；二是直接向国有大型集团公司授权，使其成为国家授权投资的机构。第一种做法，已有有色总公司、石化总公司、航空总公司在进行试点；后一种做法也在进行试点。我们认为，选择一批有条件的国有大型集团公司，确认其作为国家授权投资的机构，是明确国有资产所有者代表、建立国有资产管理新体制的合适途径。

确认国有大型集团公司成为国家授权投资的机构，由于集团公司本身固有的企业性质，很容易构筑机制健全的投资主体和资本营运主体，容易实现政府的社会经济管理职能和国有资产的所有者职能、国有资产出资人的职能和国有资产的经营管理职能的分开，为建立现代企业制度，为建立有效的国有资产经营管理体制奠定基础。因此，选择少数国有大型集团公司授权或明确其为国家授权投资的机构，是深化国有企业改革的必然选择。